

貿易と環境：炭素国境調整措置の概要と WTO ルール整合性

1. はじめに

近年、世界各国が環境保護を目的とした制度を相次いで導入し、また導入を検討している。環境保護は、貿易自由化と共に、それ自体が重要な政策目標であるが、このような制度の中には貿易を制限・歪曲し、通商摩擦をもたらす危険性を有するものもある。このため、環境保護政策と貿易政策をどのように調和させるかが課題となっている。

環境政策の中でも特に気候変動対策は、国際社会の共通の重要課題として認識されてきた。1992年にはこの問題に関する国際協力の枠組みを定めた「気候変動に関する国際連合枠組条約」(国連気候変動枠組条約、United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)が採択された。1997年には先進国の温室効果ガス排出削減の数値目標を盛り込んだ京都議定書が採択され、2005年に発効した。その後、2015年12月の第21回気候変動枠組条約締約国会議(COP21)において、京都議定書に代わる、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みであるパリ協定(Paris Agreement)が採択された。

国際気候変動交渉の場では、UNFCCCで定められている先進国と途上国の「共通だが差異ある責任及び各国の能力」(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities: CBDR-RC) (UNFCCC 第3条 1.参照)が確立した原則として共有され、先進国が途上国に比してより重い責任を負うことが前提として交渉が行われてきた。ただし、中国やインド等の新興国の排出量の大幅な増加等を背景に、米国を始めとして見直しを提唱する主張も見られ、COP 21で採択されたパリ協定では、引き続きCBDR-RCに言及しつつも、主要排出国を含むすべての国が、削減目標を5年ごとに提出・更新、その実施状況を報告し、レビューを受ける義務を負うことなどが盛り込まれ、そうした含意を受ける形で「各国の異なる事情に照らした」(in the light of Different National Circumstances: DNC)との文言が盛り込まれた。他方、大幅な温室効果ガスの排出削減は、大きな経済的負担を伴うため、一部の国では、十分な削減努力が行われていない他国からの輸入品に対し、課徴金を賦課するなどの炭素国境調整措置を採用すべきとの主張がある。なお、各国産品の排出削減に伴う負担の不均衡を調整する方法としては、炭素国境調整措置の他にも、国際的な最低炭素価格の設定、国際クレジット取引の合意、グリーン製品を優先調達できるような共同先行市場の構築等も議論されている。以下本稿では、特に断らない限り、炭素国境調整措置を取り上げる。

炭素国境調整措置等の通商措置が必要であるとする議論の根拠として言及される要素には、以下のようなものがある。

①気候変動対策の実効性確保：国内における温室効果ガスの排出削減のための規制導入に

より、国内産品がそのような規制を受けていない海外からの輸入産品によって代替されることで、地球全体の温室効果ガスの排出が減らないという、いわゆる「カーボンリーケージ」(carbon leakage) 問題を防ぐ。

※「カーボンリーケージ」は、上記の意味に加え、ある国の気候変動対策によって、温室効果ガスの排出量の大きい化石燃料等の需要が減り、その価格が世界的に下落した結果、国外でのその使用が増大し、その分、国外での温室効果ガスの排出量も増えてしまう、という現象を指すことがある。本稿では専ら国内産品の海外産品による代替(国内の生産拠点が海外に移転する場合と、移転せず、海外産品との競争の結果、国内生産が減少する場合の双方を含む)の意味で用いる。

②産業競争力の維持：国家間で温室効果ガスの排出削減義務・費用が異なることによって生じる産業の競争条件の不均衡を是正する。

③気候変動対策実施の誘因付与：温室効果ガスの削減努力が不十分な国や、法的拘束力のある削減目標や行動の約束に消極的な国に対して、枠組みへの参加や義務の誠実な履行の誘因を与える。

一方、通商措置を用いるうえでは、国際貿易ルールとの整合性が問題となるどころ、国際貿易ルールは、環境保護の重要性の増大に応じて変更されてきたわけではなく、既存のルールの解釈によって調整が図られてきた。1947年に成立したGATTは、貿易と環境保護政策の調和について明示的な規定を設けていなかった。しかし、第20条において、「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」(第20条(b)号)や「有限天然資源の保存」(第20条(g)号)を目的とする措置については、一定の条件のもと、自由貿易の「例外」として貿易を制限・歪曲する効果を持つことを認めてきた。

その後GATTに代わってWTOを設立した1994年の「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」は、前文において「環境の保護」や「持続可能な開発」の考慮に言及し、協定の署名と同時に発表された「貿易と環境に関する閣僚決定」は、多角的自由貿易体制と環境政策を両立させるべきという認識を示した。

気候変動対策に関する国際的な対応が、炭素国境調整措置の検討という形で、通商政策にも大きな影響を及ぼすようになった現在においては、気候変動対策と現行のWTO法体系との関係は国際通商法上の大きな論点になりつつある。そこで、本稿では、炭素国境調整措置に関する政策の現状を概観すると共に、現行のWTO協定との関係を巡る主要な議論を整理することとする。

2. 炭素国境調整措置とは何か

(1) 制度の概観

炭素国境調整措置とは、国内の気候変動対策を進めていく際に、他国の気候変動対策との強度の差異に起因する競争上の不公平を防止して、カーボンリーケージを防止するためにとられる措置であり、輸入品に対し炭素排出量に応じて水際で負担を求めるもの、輸出品に対し水際で負担分の還付を行うもの、又は、その両方を併用するものがある。炭素国境調整措置としては、主に「国境炭素税」、「輸入時の温室効果ガスの排出権提出義務付け」、及び「輸出品に対するリベート」の3つの類型が議論されている。

国境炭素税は、国内の炭素税（二酸化炭素等の温室効果ガスの排出に対する税）と連動して、海外からの輸入品に対し、その生産に際して排出された温室効果ガスの量に応じて金銭的負担を求める制度である。

輸入時の排出権の提出義務付けは、環境負荷の高い業種で生産される製品の輸入に際し、輸入国政府に対して、輸入国内産業の温室効果ガス削減のコスト負担との均衡を考慮した量の排出権を提出することを義務付ける制度であり、国境炭素税と同様に、国内対策の対象となる国内産品と同等の負担を輸入品に求めるものである。

最後に、輸出品に対するリベートは、国内産業が温室効果ガス削減のコストを負担している場合に、産品が輸出される際に、輸出先におけるそのようなコストを負担していない産品に対して競争上不利になること（それに起因するカーボンリーケージ）を避けるため、当該負担を還付する制度である。

なお、気候変動対策に関連する通商措置（炭素国境調整措置を含む）の制度設計上の基本的な要素として、①当該措置において国・産業等のターゲットをどのように設定するか、②排出削減対策の取組の指標として、生産国の政策強度（明示・暗示の炭素価格等）を考慮するか、③排出削減対策の結果としての産品の炭素集約度（エネルギー消費量単位あたりの二酸化炭素排出量。当該産品の生産過程で排出された炭素量を示す。）をどのように算定するか（排出範囲として直接排出以外を考慮するか、製品単位でどのように計測するか、どのように認証するか等）や、算定された炭素集約度に基づいてどのような基準を設定するか、等が検討すべき事項と考えられる。なお、理論上、輸入品の炭素集約度が国産品と同程度以下である場合は、当該輸入品の市場シェア増加や当該生産国への生産拠点移転によって炭素排出量が増えるわけではないため、カーボンリーケージは生じない点にも留意が必要である。

<EUにおける検討状況>

EUは、世界最大の温室効果ガス排出権取引市場であるEU-ETS（Emission Trading System）を運営している。これまでEUは炭素国境調整措置を設けておらず、カーボンリーケージに関する懸念については、2013年以降のEU-ETSのルールにおいて排出権を無償で企業に割り当てることで対応してきたが、漸次的に無償割当枠を減少させている。

また、2019年12月に「欧州グリーンディール」を公表し、2021年に炭素国境調整措置の制度内容について提案されることが明示的に言及された。その後、2020年のパブリッ

クコメント実施を経て、2021年7月に欧州委員会が炭素国境調整措置案を公表した（以下 EU の炭素国境調整措置を規則案自身における略称に合わせて CBAM (Carbon Border Adjustment Measure) と記載する）。措置案で提示された基本的な制度内容は、EU への輸出品につき、輸入者に対して、当該輸出品の製品炭素含有量に応じた賦課金を、CBAM 証書の購入義務を課す形で賦課するというものである。

措置の対象国は全ての国とされ、除外対象は、EU-ETS に完全にリンクした制度を有する一部の国（アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス）等に限定されており、途上国例外は設けられていない。

対象産業は、エネルギー集約型であり貿易が多い（energy-intensive and trade-exposed : EITE）産業とされる、鉄鋼、アルミ、セメント、肥料、電力に限定されている。ただし、後述のとおり、移行期間に輸入者の報告によって収集した情報に基づき、対象産業の範囲拡大を検討することが予定されている。

賦課金の具体的な算定方式は以下のとおりである。

$$\text{輸入課金} = \text{CBAM 証書価格 (P/CO2-ton)} \times \text{製品単位当たり排出量 (CO2-ton/Q)} \\ \times \text{製品輸入量 (Q)}$$

上記の算出に必要な要素のうち、排出量に関しては、考慮される排出範囲は直接排出のみである。しかし、間接排出を含めることを将来的に検討することが予定されている。

また、当局が実際の排出量を適切に検証できない場合は、当局は、各輸出国の平均排出原単位に各国ごとのマークアップ（詳細は実施細則に委ねられている）を加算して、輸出国ごとかつ製品ごとに、デフォルト値を設定することができる（ただし電力を除く）。輸出国の平均排出原単位として信用できるデータがない場合は、デフォルト値は、当該製品に関する EU 域内の各生産工程の排出量下位 10% に当たる生産拠点の平均排出原単位に基づいて設定される。なお、デフォルト値は、使用エネルギー等、各生産国の固有事情を考慮して調整することが予定されている。

CBAM 証書価格は、前週における EU-ETS の全入札の平均終値に基づいて設定され、国内規制上の炭素価格と同一水準となることが意図されている。ただし、EU 域外で支払われた炭素価格（tax or emission allowances）は、CBAM 証書価格から控除できる。すなわち、原産国で支払われた炭素価格は輸入課金から控除される。また、第三国（原産国）で支払われた炭素価格の考慮に関しては、EU は当該第三国と、当該第三国の炭素価格メカニズムを考慮するための合意を締結することができる。

また、CBAM は、EU-ETS 上のカーボンリーケージリスク対策措置である無償割当枠及び電力コスト補填の代替措置であると説明されており、輸入課金額（提出すべき CBAM 証明書数）は、無償割当枠の程度を反映して調整されることが予定されている。ただし、無償割当枠がどのようにフェーズアウトされるか、また、無償割当枠の存在・程度が具体的にど

のように考慮されるかは、明確でない。

なお、欧州委員会提案では、CBAMは2023年1月から施行開始予定だが、2026年1月までの3年間は移行期間とされ、移行期間中は、輸入者は、輸入課金支払義務を負わないが、製品単位あたり排出量等の情報を報告する義務を負う。報告内容は、製品単位当たり排出量（直接排出及び間接排出いずれも）、輸出国で支払われた炭素価格等である。報告内容は、移行期間後の制度運用において、スコープを間接排出や他の物品・サービスに拡大させるための検討や、排出量算定方法を発展させるために活用される。

輸入課金による欧州委員会の収益は、CBAM制度の運用費用に充当し、残余分はEU予算に組み込むことが予定されている。なお、EUは別途、コロナ禍からの「復興基金」について、7500億ユーロを市場から調達することを予定しているが、その返済財源として、炭素国境調整措置、排出権のオークション収入、及びデジタル税等が示されている。

欧州委員会が提出した上記の規則案をうけて、欧州理事会は2022年3月15日にCBAMに関する原則的なアプローチ(**general approach**)に合意したが、排出権の無償割り当ての削減方法といった重要な論点については解決が先送りされた。今後、まず2022年5～6月に欧州議会が議会案を提示して決議し、その後、欧州委員会・欧州議会・欧州理事会の三者間で調整されることとなる。2022年3月時点でも、欧州議会の関連委員会から各種要素にかかる修正提案が提示されたり、関連委員会の一つである国際貿易委員会（INTA）では修正提案が否決(2022年2月28日)されたりするなど、見通しは不透明であり、今後の過程で、上述した委員会規則案の内容が相当程度変更される可能性もあることに留意が必要である。

<米国における検討状況>

米国では、これまで連邦議会で審議されてきた排出権取引法案（例えば、2008年5月に上院に提出されたボクサー・リバーマン・ワーナー法案（第110回議会 S. 3036）、2009年4月に提出されたワクスマン・マーキー法案（第111回議会 H.R. 2454）など）で排出権提出義務付け制度が盛り込まれていたが、ワクスマン・マーキー法案は上院を通過せず、廃案となった。しかし、2020年11月に就任したバイデン大統領（民主党）は、大統領選の公約として炭素排出削減目的の国内政策の導入に伴い、「炭素調整の課金や割り当てを課し、国際競争上の悪影響を緩和」することを掲げており、2020年7月に提出された下院気候危機特別委員会の民主党報告書にも、EITE製品を含む重要な排出集約産業に対して国内措置を導入する場合には国境調整措置（輸入関税と輸出補助金）も立法する旨の提案が含まれている。また、2021年3月に発表されたUSTRの「2021年貿易政策課題・2020年年次報告」では、気候変動に関する同盟国やパートナー国との協力分野として、炭素国境調整の検討を挙げた。

2021年7月には、民主党のクーンズ上院議員及びピータース下院議員により、米国でも改めて炭素国境調整措置に関する法案が提示された。本法案における炭素国境調整措置は、欧州委員会による規則案におけるものと比べて、国産品が負担しているコストとして、炭素

価格に限定せず、温室効果ガス排出量削減目的の米国の法律・規制を遵守するコスト（「国内環境コスト」）まで考慮する点が特徴的である。ただし、法案自体には国内環境コストの具体的な算定方法は規定されていない。また、原産国で負担済みのコストを控除するか否かに関する規定はない。

対象産業は、当初は、炭素集約度が高くかつ貿易競争にさらされている産業である、鉄鋼（steel）、鉄（iron）、アルミニウム、セメント等に限定されるが、追加される可能性があるとする。後発開発途上国及び①米国製品に国境調整措置を課さず、かつ、②温室効果ガスの排出削減を目的とした米国連邦法令と同程度以上に野心的な当該目的の法律・規制を有すると財務省が決定した国には国別除外が適用される。

<その他の国における検討状況>

カナダ政府は、2021年8月から同年秋にかけて、まず、地方政府、産業団体、労働・環境関連団体、有識者等との間で、次に広く一般に開いて、国境調整措置に関する協議プロセスを2度実施した。協議の過程で、炭素国境調整措置設計にあたって検討すべき課題（排出スコープの設定、排出コストの算定方法等）を整理したディスカッションペーパーが公表されているが、協議の結果は公表されていない。

（2） 気候変動対策が産業に与える影響から見た評価

各国間の気候変動対策に差異があったとしても、それによる費用を通常の企業努力で吸収し、又は、需要に大きな影響を与えずにそのまま価格に転嫁することができれば、温室効果ガス集約度の高い海外産品による国産品の代替には至らず、カーボンリーケージは生じない。例えば、エネルギーなど気候変動対策によって上昇する種類の費用が生産費用全体に占める割合が大きくなければ、影響は限られると思われる。他方、生産費用に占めるエネルギー費用の割合が高い業種や、先進国と同等の温室効果ガス排出削減義務を負わない新興国との競争が激しい業種等には、大きな影響が生じうる。

米国のワクスマン・マーキー法案の実施による産業への影響に関する米国政府の報告書では、米国で排出権取引制度を導入した場合の各種の試算結果が引用されている。主なものは以下のとおりである。

- ・製造業全体で見た場合、環境対策の差異による国内生産の減少や輸入品の増加は0～1%程度であり、カーボンリーケージの程度も少ない。

- ・紙業や鉄鋼業など、温室効果ガス集約度と貿易集約度の双方が比較的高い産業においては、環境対策の差異によって受ける影響は、平均よりも大きいですが、それでも国内生産の減少や輸入品の増加は1～3%程度である。

- ・ただし、これらの産業の中でも特に温室効果ガス集約度や貿易集約度が高いものは、国内生産の5%超の減少など、より大きな影響を受ける可能性がある。

このように、産業競争力の低下やカーボンリーケージは、製造業全体よりは、特定の業種

に限られた問題であるとするれば、これを防止するための措置は広範な産品を対象とするのではなく、特定の品目に限定して対象とすることが適切との見方ができる。

なお、カーボンリーケージや産業競争力の低下の影響緩和策には、温室効果ガスの排出権の無償割当など、他の手段もあり、どのような場合にどのような制度を採用することが妥当かは、個々の状況に応じて判断すべきものと思われる。

(3) 国際的な議論の動向

(対立の構図)

炭素国境調整措置の採用に積極的な立場の国は、世界全体での排出削減を目指す上では炭素国境調整措置が必要であるとするが、これらの措置（特に輸入品に対する炭素国境調整措置）の受け手になることが予想される国（特に中国・インド等の途上国・新興国）は、炭素国境調整措置は自国製品の輸出にとって大きな支障となると認識し、強く反発している。

また、WTO ルールとの関係が必ずしも明確でないことや、保護主義的な措置とみなされ貿易戦争を惹起する危険性や温暖化交渉に悪影響を及ぼすリスクから、導入に反対する、又は慎重な検討を求める意見もある。

(国連気候変動枠組条約における貿易措置への言及)

この問題について、これまでに成立している国際合意は、UNFCCC（1992年採択）第3条5.と2010年に合意された「カンクン合意」パラ90である。

○ UNFCCC 第3条（下線追加）

締約国は、この条約の目的を達成し及びこの条約を実施するための措置をとるに当たり、特に、次に掲げるところを指針とする。

（略）

5. 締約国は、すべての締約国（特に開発途上締約国）において持続可能な経済成長及び開発をもたらし、もって締約国が一層気候変動の問題に対処することを可能にするような協力的かつ開放的な国際経済体制の確立に向けて協力すべきである。気候変動に対処するためにとられる措置（一方的なものを含む。）は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない。

UNFCCC 第3条5.は、GATT 第20条の柱書をなぞった表現であり、気候変動対策を理由とした貿易措置について、GATT の規律を超えた具体的な禁止事項や解釈指針を示しているわけではない。

○ カンクン合意パラ90

すべての締約国、特に開発途上国締約国に持続可能な経済成長と開発をもたらす支援的で

開かれた国際経済体制を推進するために締約国が協力する必要がある、これにより気候変動の問題に対する優れた取組が可能になること、そして気候変動に対応するため取る措置は、一方的な措置も含めて、貿易に対する恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装された制限を構成するものであってはならないことを再確認する。

カンクン合意パラ 90 も、上記の通り、UNFCCC の規定を確認したものに過ぎず、新たな規律や解釈を示したものではない。

(COP での議論の経緯)

欧米諸国が炭素国境調整措置の導入を検討していることを受けて、国境調整措置の扱いが気候変動に係る 2013 年以降の国際枠組みを巡る交渉の 1 つの論点として議論されてきた。2009 年 8 月には、インドが、条約の規律を強化し、「気候変動を理由としたいかなる一方的な国境調整措置も採用してはならない」と規定することを提案した。中国やサウジアラビアなどの新興国はこれを強く支持したが、日本を含めた先進国側は、各国の温室効果ガス排出削減目標に関する合意が見られない中で、炭素国境調整措置のみを取り上げて全面的に禁止することに反対した。結局、炭素国境調整措置の扱いについては 12 月の COP 15 においても先進国・途上国の対立が解けず、COP 15 の議論を総括した「コペンハーゲン合意」はこの点に何ら言及していなかった。2011 年 COP 17 ではインドから、「一方的貿易措置は、途上国にとって環境面、社会面、経済面において悪影響をもたらす、気候変動枠組条約の原則を損ねることから、締約国は明確に一方的貿易措置を使用することを禁じるべきである」との提案がなされたが、先進国からは、本議題は既に専門性のある他の国際機関で議論されているとの理由から、反論があり、結果として「COP 17 では関連する議論があった」と会合後に事務局がまとめる報告書に記載されるにとどまった。その後の COP において、本件について具体的な議論は行われておらず、2015 年の COP 21 で採択されたパリ協定においても、貿易措置に関する記載は盛り込まれなかった。

(WTO における議論)

WTO 協定と多国間環境協定の関係の整理は、2001 年に開始されたドーハ・ラウンドの交渉項目の一つであるが（ドーハ閣僚宣言パラ 31 (i)）、これまで既存の WTO ルールと、絶滅危惧種の国際取引を禁じたワシントン条約や有害廃棄物の国境を越えた移動を規制するバーゼル条約等、貿易に対する具体的な規律を含んだ多国間環境協定との関係について議論がなされており、気候変動に関する合意が意識されてきたわけではない。

ドーハ・ラウンドの外では、2007 年のインドネシア・バリ島における UNFCCC 第 13 回締約国会議（COP 13）の際に、「気候変動問題に関する貿易大臣非公式対話」が行われた。そこで、貿易政策と気候変動対策は、互いに矛盾するものではなく、むしろ一方が他方の実現に資するべきことが確認され、気候変動問題に対応した新たな国際貿易ルールを設

けるためには、気候変動交渉の結果を待つ必要があるとの見解で各国が一致した。

この「気候変動交渉が先、貿易との関係の整理は後」との方針は、2009 年末の COP 15 後、2010 年 1 月の世界経済フォーラム（ダボス会議）と併催された WTO 非公式閣僚会合における閣僚間の議論においても再度確認されている。

なお、2009 年 6 月 26 日には、WTO と国連環境計画（UNEP）が共同で、貿易と気候変動の関係について様々な観点から分析した報告書を発表した。この中で、炭素国境調整措置の WTO 協定上の扱いについても、先例や学説の状況が整理されているが、これは国境調整措置の導入の WTO ルール整合性について WTO 事務局が特定の立場に立つことを示すものでも、WTO 加盟国の法的地位に影響を及ぼすものでもない。

直近の動きとして、2021 年 7 月に欧州委員会が CBAM に関する規則案を公表した後、WTO の各種委員会（物品理事会、市場アクセス委員会、貿易と環境委員会、貿易と環境の持続可能性に関する体系的議論（TESSD））において、EU の CBAM 案に関する議論が行われている。

（その他の国際フォーラムにおける関連議論）

① OECD における炭素価格に関する包括的枠組み提案

2021 年 9 月、コーマン OECD 事務総長が、炭素税（明示的炭素価格）やその他の環境規制（暗示的炭素価格）の最適な価格設定方法について合意する包括的枠組みを提案し、議論が進められている。

② IMF における最低炭素価格（ICPF）アレンジメント

IMF/OECD は、2021 年 G20 財務大臣・中央銀行総裁会議において、国際的な裁定炭素価格（ICPF: International Carbon Price Floor arrangement）案を報告している。IMF は、まず、パリ協定の気温目標と整合するために、世界最低炭素価格（global minimum carbon prices）が必須と分析した。そのうえで、少数の大排出国が、所得レベルに応じて、最低炭素価格を課することで、経済発展を継続しつつ、比較的少ないマクロ経済コストで気候緩和策を高めることが可能と試算している。他方で、高所得国のみが対策を行いつつ、炭素国境調整措置を講じるシナリオは、効果が低いとの試算結果を出している。

ICPF 提案では、まず、当初の取り決めは、高排出国の中核グループに限定し、中核国の間で設計の詳細と意思決定プロセスが確立された後は、他の国の参加を認めることが予定されている。また、全参加国共通の最低価格設定に重点を置くが、国際的な公平性に対処するため、開発水準に応じた最低価格の差別化、及びおそらく資金又はその他の移転を許容する。さらに、各国が、最低価格と同等の排出量影響を持つ非プライシング政策によって要求事項を満たすことができるようにする。ただし、当初は名目（観測しやすい）炭素価格に重点を置いて合意する。

対象産業については、当初は電力部門と産業部門に炭素の価格設定を要求し、徐々に他の

化石燃料 CO2 排出とより広範な温室効果ガス排出源に拡大することが想定されている。

(その他の国際的な枠組みにおける関連する議論)

① 気候クラブ (G7・G20 (ドイツ提案))

2021年8月、ドイツ連邦政府は、特にエネルギー集約的な産業において、野心的な温室効果ガス排出削減と競争上の不利益の解消を達成するための有志国の枠組みである「気候クラブ」(Climate Club)を公表した。当初の本構想では、メンバーがパリ協定における1.5°C目標及び遅くとも2050年までの気候中立にコミットしたうえで、①共通の明示及び暗示的炭素価格の算出方法及び製品炭素含有量計測手法に合意すること、②異なる気候政策・規制の比較可能性について検討すること、③鉄鋼・化学製品等のエネルギー集約型製品について、「気候中立材料・製品」に関する共同先行市場を創設すること、④第三国へのカーボンリーケージに対する共同の防護措置を導入すること等を内容とする。ドイツは2022年G7議長国であり、本構想につき、G7やG20のパートナー国と議論を行うとしている。

なお、G7では、米国及び英国提案による、イノベーション・調達・標準・金融を通じた重工業の脱炭素化を議論するイニシアチブであるIDA (Industrial Decarbonisation Agenda)も進められている。気候クラブも産業の脱炭素化に関する議論のプラットフォームとしてIDAを利用することが想定される。

② FMC (First Movers Coalition) (米国提案)

米国提案により、COP26において、2050年までにネットゼロを達成するために必要な重要技術の早期市場創出に向け、世界の主要グローバル企業がネットゼロ製品又は一定の排出量の基準を満たす製品の調達にコミットするためのプラットフォームとして、FMCが立ち上げられた。鉄鋼、セメント、アルミニウム、化学品、海運、航空、トラック輸送、ダイレクトエアキャプチャーが対象産業とされている。

③ グラスゴー・ブレースルー

パリ協定の目標を達成するために必要なクリーン技術の開発・展開を加速させるために、今後10年間の国際的協調を目指す英国のイニシアチブとして、グラスゴー・ブレースルーがある。具体的には電力・陸運・鉄・水素・農業の分野で2030年に向けて世界全体が目指すべき方向性を提示している。G7全加盟国、中国、豪州、インド、トルコ等、42カ国・地域が賛同しており、日本は、全体を承認するとともに、農業以外の4分野に参加している。各分野について提示されている方向性は以下のとおりである。

□ 電力：2030年までに全ての国の電力需要を効率的に満たすためには、クリーンな電力が最も安価で信頼できる選択肢となること。

□ 陸運：ZEVが日常的なものとなり、2030年までに全ての地域でアクセス可能・手頃・持続可能なものとなること。

□ 鉄 : 2030年までにすべての地域で、効率的で、ゼロ排出に近い鉄鋼生産 (near-zero emission steel)が確立され、世界市場ではそうした鉄鋼が望まれて選択されること。

□ 水素 : 2030年までに、手頃な価格の再エネ由来・低炭素水素が世界的に利用可能になること。

□ 農業 : 2030年までに、気候変動に強い持続可能な農業が世界中の農家に採用される選択肢となること。

④ 鉄鋼・アルミ過剰生産能力及び炭素強度に関する米 EU グローバルアレンジメント等
米国の1962年通商拡大法第232条に基づく鉄鋼・アルミ輸入に対する追加関税措置について、米国は、2021年10月31日に、EUに関税割当を設定し、割当内は無税とする旨を発表した。また、鉄鋼・アルミの過剰生産能力や気候変動に対応するため、同日、米EUの共同声明が公表され、鉄鋼・アルミ分野で、市場志向条件に合致しない非参加国や、低炭素の基準を満たさない非参加国のマーケットアクセスの制限等を検討するグローバルアレンジメントの交渉に向けた作業部会を設置することが表明された。本アレンジメントは鉄鋼・アルミ分野の市場志向性の改善や炭素強度の低減に関心がある国に対して門戸が開かれるとされている。なお、2022年2月8日に日本、3月22日に英国がそれぞれ、グローバルアレンジメントに向けた議論の開始について対話を行うことを米国との二国間共同声明で明らかにした。

(4) 日本の動き

(ア) 炭素国境調整措置に関する基本的な考え方

EUによる導入の動きに伴い、炭素国境調整措置に関する国際的な議論が改めて活発になるなか、経済産業省は、「世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあるあり方に関する研究会」において、炭素国境調整措置に関する基本的な考え方案を提示した(同様に、環境省による「カーボンプライシングの活用に関する小委員会」でも、同案が示された)。その上で、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略(2021年6月18日策定)」で以下の基本的な考え方が記載された。

炭素国境調整措置は、国内の気候変動対策を進めていく際に、他国の気候変動対策との強度の差異に起因する競争上の不公平を防止し、カーボンリーケージが生じることを防止するためのものである。輸入品に対し炭素排出量に応じて水際で負担を求めるか、輸出品に対し水際で負担分の還付を行う、又は、その両方を行う制度である。

日本は、対話等を通じて、主要排出国及び新興国がその能力に応じた排出削減に取り組むよう国際社会を促していくことが基本である。よって、炭素国境調整措置については、その導入自体が目的であるべきではなく、国際的な貿易上の悪影響を回避しつつ、新興国を含む世界各国が実効性のある気候変動対策に取り組む誘因とするものでなければならない。

炭素国境調整措置について、諸外国の検討状況や議論の動向を注視しつつ、国内の成長に資するカーボンプライシングの検討と平行しながら、以下の対応を進める。

- ① 炭素国境調整措置は、WTO ルールと整合的な制度設計であることが前提であり、諸外国の検討状況も注視しながら対応について検討する。
- ② 製品単位あたりの炭素排出量について、正確性と実施可能性の観点からバランスのとれた、国際的に信頼性の高い計測／評価手法の国際的なルール策定・適用を主導する（例：ISO の策定）。また、各国が有する関連するデータの透明性を確保することを促す。
- ③ 日本及び炭素国境調整措置を導入する国において、対象となる製品に生じている炭素コストを検証する。
- ④ 炭素国境調整措置導入の妥当性やその制度のあり方について、カーボンリーケージ防止や公平な競争条件確保の観点から立場を同じくする国々と連携して対応する。

(イ) GX リーグの提案

経済産業省は、カーボンニュートラルに移行するための経済社会システム全体の変革（グリーン・トランスフォーメーション（GX））に取り組み国際ビジネスにおける競争力を持つ企業群を創出・育成し、そのための議論や新たな市場の創造のための実践を行うための産官学連携によるメカニズムとして、「GX リーグ」の設立を提案している。GX リーグは、3つの場を提供することによって、先駆的取組を主導する事業者間での対話を通じた政策形成を行うことを企図している。

- ① 未来社会像対話の場：産官学民の幅広いステークホルダーがワーキンググループを構成し、2050年カーボンニュートラルを実現できる持続可能な未来像を議論・創造する場
- ② 市場ルール形成の場：カーボンニュートラル時代の市場創造やルールメイキング（たとえば、CO2ゼロ商品の認証制度等）を議論する場
- ③ 自主的な排出量取引の場：各社が自主的に、高い排出量削減目標を設定し、その達成に向けた取組の推進・開示と排出量取引を行う場

2022年2月にGXリーグ基本構想が公表されており、今後、GXリーグ設立事務局を立ち上げ、基本構想賛同企業の募集を開始し、詳細設計の議論及び取組の実証を2022年度に進めていくことが予定されている。

3. WTO 協定に関する主要論点

炭素国境調整措置とWTO協定の関係は、製品の輸入に際し、各国と合意した関税よりも重い負担を一方向的に課すことを認めるルール、ないし、製品の輸出に際し間接税の還付を許容するルールの文言解釈という法技術的な問題にとどまらず、地球環境の保護の費用負担に関する国際的な合意がない中で、各国による個別の対応をどこまで認めることが適切かという政策論に直結する。

本稿では、炭素国境調整措置一般の WTO 協定整合性を検討するにあたって問題となる論点を俯瞰しつつ（下記(1)及び(2)）、協定整合性の検討にあたって製品の物理的特性ではなくその生産過程に着目した措置（以下、PPM（Process and Production Methods）措置という）であることがどのように考慮されるべきか、についても検討する（下記(3)）。また、特に輸入品に対する炭素国境調整措置の協定整合性に関しては、国産品の賦課と輸入品の賦課の均衡性（ひいては輸入品の賦課を算定する方式の妥当性）が核心的な検討事項となること、当該検討に必要な典型的な考慮要素を整理する（下記(4)）。

炭素国境調整措置は、他国における炭素排出量削減の促進（それを通じたカーボンリーケージの防止ないしグローバルな炭素排出量削減）を主たる規制目的とする点や、当該規制目的に照らし国産品・輸入品いずれについても炭素排出量を適切に賦課額に換算することが求められる点などにおいて新しい要素を持つ通商措置といえ、WTO 協定上、炭素国境調整措置を端的に想定した規定が存在するわけではない。また、炭素国境調整措置が、GATT の想定する国境税調整等の範疇にとどまる措置かに関する解釈論も確立していない。他方で、WTO 協定がおよそ炭素国境調整措置一般を許容しないと解する根拠もなく、GATT の基本的な規律は、炭素国境調整措置の制度設計についても様々な制約を課すものといえる。したがって、炭素国境調整措置の WTO 整合性は、個別具体的な措置における具体的な制度設計に依存すると考えられる。

（1） 基本的な関連規律：関税譲許、内国民待遇、最恵国待遇、輸出補助金

まず、炭素国境調整措置が、炭素排出量削減を目的とする税である国内措置を前提とした課税措置（以下、国境炭素税）である場合は、いわゆる「国境税調整」のひとつといえる。

「国境税調整」とは、国境を越えて取引される商品について、各国毎の内国税の差異を調整する措置である。例えば、国内における製品の購入に際して課される消費税を、海外から輸入された製品に対しても課したり（輸入国境税調整）、海外に輸出する国内製品について、消費税分を還付したり（輸出国境税調整）することを指している。WTO 協定上、国境税調整に関する規律は、輸入品については GATT 第 2 条 2 項 (a) 及び第 3 条 2 項、輸出品については GATT 第 6 条 4 項、第 16 条の注釈及び補助金協定等に規定されている（下記 (ア)）。次に、炭素国境調整措置が、排出権取引システム等の税金以外の国内措置を前提としている場合は、「国境税調整」には当たらず、主に GATT 第 3 条 4 項が問題となる（下記 (イ)）。

（ア） 炭素国境調整措置が国境炭素税である場合

① 国境炭素税は国境税調整として認められるか

国境炭素税は、GATT の起草時に想定されていた措置ではない。国境炭素税が、通常の間税とは別に GATT で認められている「国境税調整」という仕組みとして認められるかどうかについては先例がなく、学説には賛否両論が存在する。

「国境税調整」とは、ある製品に対して内国税が課されている場合には、その範囲内で、

海外製品の輸入時に負担を求めたり、国内製品の輸出時に税を還付したりしても、関税譲許違反や補助金交付として問題とされることはないという仕組みで、輸入品については GATT 第 2 条 2 項 (a) と同 3 条 2 項で認められている。例えば、国内の消費税に相当する負担を海外製品の輸入時に求めても関税譲許違反とならないのは、このような規定があるためである。

GATT 第 2 条 2 項 (a) は、内国税が国境税調整の対象となる要件のひとつとして、内国税が「国内の同種製品について、又は当該輸入製品の全部若しくは一部がそれから製造され若しくは生産されている物品について…課せられている」(下線追加) ことを求めている。これは、国境税調整が許容される内国税が、通常は、製品そのものか、製品の材料、部品等を対象としていることを想定しているためである。

炭素税が「製品」(例えば、鉄鋼製品) を対象として課されていると解すれば、GATT 第 2 条 2 項 (a) の上記の下線部分の条件は当然満たし、原理的には国境調整できることになる(ただし、以下 (2) で説明する「同種の製品」要件や国産品に賦課される内国税を超える賦課か等もお検討を要する)。

他方、炭素税が「二酸化炭素」(ないし、その他の温室効果ガス) に課されていると考えた場合、国境税調整の対象となるためには、内国税の賦課される対象が①製品に物理的に残存している必要があるかどうか、②製品を製造するための投入物である必要があるかどうか(エネルギーのような積極的な投入物と、二酸化炭素のような副産物で扱いが異なるかどうか)、が問題となる。この点については、輸出時の国境税調整に関する規定や 1970 年の国境税調整に関する GATT 作業部会報告書の文言を根拠に、二酸化炭素に対する課税についても国境税調整が可能だとする学説があるが、そのような結論に対する反対説もあり、議論の決着はついていない。

② 内国民待遇義務 (GATT 第 3 条 2 項) : 「同種の製品」について

GATT 第 3 条 2 項第 1 文は、輸入品には「同種の国内製品に…課せられるいかなる種類の内国税その他の内国課徴金をこえる内国税その他の内国課徴金も、…課せられることはない」(下線追加) と述べており、内国税を輸入製品に課す場合、「同種の国内製品」に対する税をわずかでも超えてはならないことを定めている。ここで、「同種の製品」(like products) とは何か、例えば多くの温室効果ガスを排出して製造された鉄と、少量の温室効果ガスしか排出せずに製造された鉄が「同種の製品」といえるかどうか問題となる。

i. 「同種の製品」の基準

先例では、GATT 第 3 条 2 項の国産品と海外製品が「同種の製品」であるかどうかは、個別具体的な事情にしたがって判断すべきとの前提をつけつつ、以下のように、製品が「同種」であるかを判断する上で考慮すべき 4 つの特性が示されている(日本アルコール飲料 II ケース、EC アスベストケース)。

- ①物理的な特性
- ②同様の用途に用いられる程度
- ③消費者が代替品として認識し、扱う程度
- ④国際的な関税分類

このうち、①②④に基づいて判断すれば、製品の生産過程における温室効果ガスの排出の多寡は生産後の製品の特性に影響を及ぼさないから、「同種の製品」か否かの判断にも影響を及ぼさない。

他方、③に基づけば、生産過程における温室効果ガスの排出量が「同種の製品」かどうかの判断を左右する可能性がある。例えば、消費者が製品の生産過程における温室効果ガス排出量の多寡を、消費行動の基準としている市場を想定し、温室効果ガス排出量の少ない製品と多い製品が直接的競争又は代替可能な製品である場合には「同種の製品」と判断される可能性もある。しかし、実際にこの手法を適用することを考えると、そもそも製品の生産にあたってどの程度の温室効果ガスが排出されたのかを確定することは必ずしも容易ではない上、どの程度の排出量の差であれば「同種の製品」ととどまり、どの程度の差であれば「同種の製品でない」といえるのかは不明である。したがって、温室効果ガスの排出量によって、「同種の製品」であるかどうかを判断するためには、少なくともその根拠となる国際基準等を整備する必要があるのではないかとの議論がある。

ii. 「同種の製品」に関する判断による国境炭素税の評価への影響

仮に「製造過程における温室効果ガスの排出量の多寡は、最終製品が『同種の製品』であるかを左右しない」と考えた場合、製造過程における温室効果ガスの排出量に応じて負担額が決まるような国境炭素税が GATT 第 3 条 2 項第 1 文に合致するか否かが問題となる。

この点、例えば温室効果ガスの排出量 1 トンあたり 1000 円の課税を定めた場合、同じ量の鉄を製造する際に、国内産品は温室効果ガスを 1 トン、輸入品は 2 トンを排出したとすると、前者の税負担は 1000 円、後者の税負担は 2000 円になる。ここで国内産の鉄も輸入品の鉄も「同種の製品」と判断されれば、輸入品のほうが負担が重いため（1000 円に対して 2000 円）、GATT 第 3 条 2 項第 1 文の「同種の」国内産品に課せられた内国税・内国課徴金「をこえる」内国税・内国課徴金を課していることとなり、同条に違反するとの解釈が有力である。この解釈は、同種の製品間での税負担の絶対的大小だけを問題としており、したがって、国内産品と輸入品の温室効果ガス排出量の差如何にかかわらず、税負担自体が同額であれば GATT 第 3 条 2 項第 1 文に違反せず、下記（2）の正当化事由の検討も不要となる。

③ 最恵国待遇義務(GATT 第 1 条 1 項)

上記①及び②では、国境炭素税に不満を持つ加盟国が、自国の輸出産品に国境炭素税が課された場合に、輸出先の国産品に比して不利に扱われている（内国民待遇義務違反）と主張する場合の論点を述べたが、他国の輸出産品との比較において自国の輸出産品が不利に扱われている（最恵国待遇義務違反）と主張されることも考えられる。

すべての輸出国に対して、製品の生産の際に排出された温室効果ガスの排出量等の基準に基づき、一律の方法で計算した国境炭素税税率を課した場合、表面上はいずれの国に対しても同一の対応をしているため、一見すると最恵国待遇義務を満たすかのように見える。しかし、先例は、GATT 第 1 条 1 項の規律は輸出国の間での形式的な同一待遇を保障することではなく、すべての国の産品を実質的に平等に扱うことを求めている（カナダ自動車関連措置ケース）。例えば、同一の算出方法に基づく税率が適用されている場合でも、技術水準が高く資金調達容易であるなどの条件に恵まれて容易に温室効果ガスの排出を抑えられる国の産品と、そのような条件に恵まれない国の産品との間で、実質的な不平等が生じているかどうかなどが問題になりうる。

他方、上記の点を考慮し、輸出国の状況に応じて国境炭素税の税率を調整した場合、特に、各国の負う具体的な温室効果ガスの排出削減義務について国際的な合意がない状況では、果たしてその調整が妥当なものか、との新たな問題を生ずることになる。

なお、これまで検討された炭素国境調整措置の中には、例えば、温室効果ガスの義務的な排出削減を盛り込んだ国際合意の当事国や、後発開発途上国（Least Developed Countries: LDCs）、世界全体の温室効果ガス排出量にほとんど影響を及ぼさない小国を適用対象としていないものがある。

これには、それぞれの輸出国の状況を反映した対応という側面もあるが、輸出国による扱いの適否を判断する基準となる国際合意がないまま実施されれば、そのような適用除外を受けない加盟国に対する最恵国待遇義務違反となる可能性が高い。この点、基準の国際合意がないままの適用除外の実施が最恵国待遇違反にあたらない（ないし、あたるとしても正当化される）ためには、少なくとも、(i)除外判断に関して、排出量削減目的に整合的な判断基準や考慮要素が定立されていること、(ii)当該判断基準等の適用事例（具体的な除外判断）が適切・公平であると説明できることは必要であると思われる。

④ 輸出補助金

輸出を条件とする税の減免は禁止補助金である輸出補助金として、補助金協定第 3 条 1 項 (a) 不整合であるが、補助金協定は、同種国内産品に賦課される間接税を超えない範囲の間接税を輸出品について免除することは、輸出補助金の例外として許容している（補助金協定脚注 1、同附属書 I のパラ 1 (g)）。したがって、国内措置が間接税である場合は、輸出品に対するリベートは、リベート額が国内産品の間接税を超えなければ、上記例外にあたり補助金協定不整合にあたらない。

この点、国境炭素税に関しては、原料ではなく生産工程における副産物である炭素排出量

に課せられる炭素税が、「間接税」ないしモノに課せられる税といえるかに関して議論がありうる。また、炭素税の輸出リベートは、輸出品が温室効果ガスを排出しているにも関わらず国産品が負う負担を免れることになる点で、排出量削減目的に貢献すると説明し難いとの指摘もある。

(イ) 炭素国境調整措置が国境炭素税以外である場合

これまで専ら国境炭素税と WTO 協定との関係を検討してきたが、以下では、製品の輸入の際に温室効果ガスの排出権の提出を義務付ける制度を例に、国境炭素税以外の炭素国境調整措置について検討する。

① 内国民待遇・輸入制限 (GATT 第 11 条 1 項)

排出権の提出義務付けは、国境炭素税と異なり、内国税・内国課徴金に基づき輸入品に税負担を求めるものではないため、GATT 第 2 条や同 3 条 2 項の対象ではなく、「関税その他の課徴金以外の禁止・制限」を扱う同 11 条、又は国内規制の輸入産品への適用を扱う同 3 条 4 項の対象となりうる。

排出権の提出義務付けが関税や課徴金の賦課とは異なる国境調整措置だと判断された場合、GATT 第 11 条 1 項の規定（「締約国は、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し…てはならない」）の文言に抵触する。そのため、GATT 第 20 条等による正当化が必要である。

他方、排出権の提出義務付けが、海外産品のみ適用される国境調整措置ではなく、国内規制の一環だと考えれば、GATT 第 3 条 4 項が国内規制に関し、海外産品に対して国産品「より不利でない待遇」を与えなければならないと定めていることとの関係が問題になる。この場合、国境炭素税に関する GATT 第 3 条 2 項への整合性と概ね同様の結論に至ると思われるが、上記 (ア) ②(ii) で検討したとおり、GATT 第 3 条 2 項 1 文上は（排出量如何に関わらず）賦課額が同額であれば同条に違反しないとする解釈が有力であるのに対して、GATT 第 3 条 4 項上は、排出量に応じた負担額であるか否かが考慮される余地が相対的に広いという差はある。

なお、輸入の際に求められる「排出権の提出」は、輸入の数量に上限を設けるものではなく、排出権の購入という形で金銭の負担を求めるものに過ぎないので、「関税その他の課徴金」に当たり、したがって GATT 第 11 条や同 3 条 4 項ではなく、あくまでも GATT 第 2 条・同 3 条 2 項で扱われるべき措置であるとの見解も見られる。その場合、国境炭素税に関する議論が排出権提出義務付け制度についても当てはまることになる。

② 最恵国待遇

上記 (ア) ③ と概ね同様。

③ 輸出補助金

国内措置が排出権取引システムである場合、国内製品の負担が税といえるか否かには疑義があり、税に当たらなければ、当然、間接税の輸出還付として輸出補助金の例外に当たることとはなく、禁止された輸出補助金として補助金協定不整合となる。

他方、国内製品の負担が税にあたらない場合、当該負担の還付（減免）は、税の減免には当たらず、政府収入の放棄・不徴収として補助金に該当するか（補助金協定第 1.1 条(a)(1)(ii)）自体が議論になりうる。この点、措置の建て付け上政府収入の放棄とはいえ補助金にあたらない場合は、輸出リベートもそもそも輸出補助金にあたらず、補助金協定不整合にあたらないこととなる。

（2） 正当化事由（GATT 第 20 条）

上記（1）で検討したように、炭素国境調整措置（輸出リベートを除く）が最恵国待遇義務違反や内国民待遇義務違反等に該当する場合でも、それだけでは WTO 非整合的であるとの結論には至らず、次に GATT の他の規定に抵触した措置を例外的に許容する第 20 条（一般例外）によって当該措置が許容されるかが問題となる。

GATT 第 20 条に基づいて措置を正当化するためには、まず問題となる措置が（a）号から（j）号までの例外事由のいずれかに該当することを示し、さらに GATT 20 条の「柱書」（（a）号から（j）号までの場合に共通して適用される部分）による制約を満たすことを示す必要がある。

環境保護目的の措置は、多くの場合第 20 条の（g）号に当たるものとして正当性が主張されてきたので、以下、先例（特に、米国ガソリン基準ケース、米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケース及び同履行パネル）に基づき、まず炭素国境調整措置が第 20 条（g）号の条件に合致するか否かを検討し、その後第 20 条柱書との関係を検討する。

（ア） GATT 20 条（g）号

① 「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」の「有限天然資源」への該当性

炭素国境調整措置が第 20 条（g）号に該当するかどうか判断するためには、まず、炭素国境調整措置が「有限天然資源」を保存するための措置であるかどうか問題となる。炭素国境調整措置は「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」を保存するための措置であると考えれば、「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」が「有限天然資源」といえるかが問われるが、これが「有限」であること、「天然」であることは明らかであり、「資源」について狭く解釈しない限り、該当する可能性は高いと考えられる。先例上、「有限天然資源」は貴金属などの鉱物性資源に限られず、「清浄な空気」も有限天然資源として認められている（米国ガソリン基準ケース）。

② 規制国の管理領域外の有限天然資源の保護の妥当性

次に、規制国によって管理された「領域外」の有限天然資源の保護も、GATT 第 20 条の援用事由になるか、との問題がある。この点については、先例は、回遊性のウミガメの保護

を理由に、他国の領海におけるエビ漁の方法を問題にする規制も有限天然資源の保護として認めており（米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケース）、他国での温室効果ガス排出と自国領域の大気の保護との間に一定の関連性があれば、炭素国境調整措置も自国の有限天然資源を保護する措置と認定されるものと思われる。温室効果ガスの排出は、地球上のどこで行われても最終的には大気全体の温室効果ガス濃度に影響を与えるため、排出源が自国の管理領域外であることによって第 20 条 (g) 号の適用が否定されることは考えにくい。

③ 有限天然資源の保存「に関する」措置か

次に、炭素国境調整措置の目的と、「有限天然資源の保存」との関係が問題となる。GATT 第 20 条 (g) 号の文言は、同号による正当化を目指す措置が単に有限天然資源の保存に「関する」ものであることを求めているに過ぎないが、先例によれば、措置が「副次的」あるいは「意図せずに」天然資源の保存の効果をもたらすものであるだけでは不十分であり、措置が「必要」であることまでは要求されないものの、措置の主たる目的が天然資源の保存であること、すなわち、手段と目的の間に実質的な関連性があることが要求される。

先例に従い、炭素国境調整措置を国内の制度と切り離して評価するのではなく、国内の炭素税と一体の措置として検討した場合、この措置が全体として温室効果ガスの排出削減を通じて、「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」の保存を主たる目的とするものであることは明らかであるから、GATT 第 20 条 (g) 号の条件を満たすと考えられる。

なお、炭素国境調整措置は先進国における産業競争力の維持や雇用の確保を目指した措置であり、「有限天然資源の保存」を目的としているとは言えないのではないかと、との議論も考えられる。しかし、他国との温室効果ガス排出規制の強度の差異に基づく競争上の不公平を防止することによって、排出の多い産業が海外の規制の緩い国に移転し地球全体で見た排出量が減らない（若しくは増える）というカーボンリーケージを防止することが期待できることに鑑みれば、炭素国境調整措置に国内企業の競争力維持に資する面があるというだけで直ちに有限天然資源の保存に関する措置でないとは判断されるわけではない。炭素国境調整措置が「有限天然資源の保存に関する措置」であるといえるか否かは、炭素国境調整措置の客観的構造がカーボンリーケージ対策として説明できる設計になっているか否かという観点から検討されるべきと思われる。

④ 国境炭素税は国内の消費に対する削減と「関連して実施される」措置か

有限天然資源の保護に関して実施される措置を GATT 第 20 条 (g) 号で正当化するためには、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して」実施されていなければならない。この規定は、輸入産品と国産品とを全く同一に扱うことを求めているわけではなく、先例上も、産品に制限を課するに当たって「公平な取扱い」があればよいとされている（米国ガソリン基準ケース）。そのため、炭素国境調整措置が国内措置と全く独立して設けられて

いるような例を別にして、輸入産品と国産品の双方に負担が賦課され、輸入産品の絶対的な負担ないし税率が国産品と同等以下であれば、通常は「公平な取扱い」がなされているといえるであろう。

(イ) GATT 第 20 条柱書

上記 (i) において、GATT 第 20 条 (g) 号を根拠に炭素国境調整措置が正当化されるための条件を検討したが、同号によって GATT の規律に対する例外が認められるためには、前述のとおり GATT 第 20 条の柱書の要件も満たす必要がある。

GATT 第 20 条柱書は、同条 (a) から (j) 各号の条件を満たす措置は「同様の条件の下にある諸国の間において恣意的な、若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用」されてはならないと定めている。

先例では、まず一般論として、GATT 第 20 条がその性格上、他の GATT 条項によって加盟国に与えられた利益に対する「例外」措置であることが確認されている。そして、加盟国による GATT 第 20 条の援用が、権利濫用に当たってはならないことも指摘され、ある措置の適用の GATT 第 20 条柱書との整合性を判断するに当たっては、輸出国と輸入国それぞれの権利の間で均衡をとる必要があることが強調されている。

以上を踏まえ、米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケースでは、米国の措置が恣意的な、又は正当と認められない差別待遇に当たるかどうかを検討される際、①規制が、域内と同一の基準を域外に画一的に適用するものではなく、輸出国における異なる条件に照らして適切といえるかを考慮しているか、また、輸出国の国内における特殊事情を反映する柔軟性を有しているか、②規制を実施する前に、輸出国と適切に交渉を行ったか、③規制の実施過程において、公正な手続が保証されていたかどうか、という点が重視された。

① 規制の基準が、輸出国における特殊事情を反映する柔軟性を有しているか

先例は、環境基準を満たすために、輸出国に経済制裁を課して事実上自国と同様の措置の採用を求めることを「恣意的又は正当でない差別」にあたると判断する一方、環境基準を満たす手段について自国の規制と「同等の効果」(comparable in effectiveness) を持つことを求め、その具体的態様については柔軟性を認めつつ何らかの基準の採用を輸入許可の条件としたことは、「恣意的又は正当でない差別」にはあたらないと結論づけている。

したがって、炭素国境調整措置について、輸出国の国内状況を考慮せずに特定の負荷を課すことは、国内と同一の負担を求める場合であっても「恣意的又は正当でない差別」と判断される可能性がある。この点、炭素国境調整措置に基づく輸入品の負荷が、輸出国の温室効果ガス排出の状況を考慮した内容になっていない(排出削減目的に照らして合理的といえない)場合、本要件を満たさない可能性がある。内外及び輸出国間の負担の均衡性が担保されていないことも、同様に、各国固有の排出状況を考慮していないものと評価される余地は否定できない。また、条文上、同様の条件下にある各国に(規制目的に照らした合理的な理

由もなく)異なる待遇を与えている場合も、恣意的／正当ではない差別にあたらないかが問題となりうる。

他方、炭素国境調整措置の負荷の算定に当たり、輸出国の国内状況(経済の発展段階等)を考慮して定めると規定されている場合は、輸出国の国内状況を考慮する旨の要請を満たす方向で考慮されうる。また、先例は、米国のとった貿易措置が「輸入禁止」という重いものであったことに言及しているので、これと炭素国境調整措置(金銭的負担の賦課)の貿易措置としての性格の違いが考慮される可能性はある。

② 規制を実施する前に、輸出国と適切に交渉を行ったか

先例では、米国が一部の国とは協議して環境への配慮を満たす輸入ルールについて合意に至ったのに対し、提訴国を含む他の輸出国とは全く協議をせずに輸入を規制した点を指摘して、適切な交渉努力を欠いたことを「正当と認められない差別」を判断する上での重要な要素としている。ここでも、米国が採用した措置が、自国の基準を満たさない製品の「輸入禁止」という、「加盟国の貿易措置の武器庫の中で、通常は最も重い「武器」といえる」ことが考慮されている。

なお、米国が是正措置を履行したかどうか争われた履行パネルにおいては、合意にまでは至らなくとも合意を目指した誠実な交渉努力がなされていたことを主要な根拠として、GATT 第 20 条への整合性が肯定された。すなわち、この交渉努力の義務は、交渉の妥結まで求めるものではない。

したがって、炭素国境調整措置についても、措置の適用を受ける国と誠実に交渉すれば、結果的に合意に至らなくても、この要件を満たすことができる可能性が高い。しかも、発動される貿易措置が「輸入禁止」よりも軽いことを考えれば、ここで求められる交渉努力は先例で十分とされた交渉努力(ウミガメ保護のための多国間条約の合意を目指した国際会議の主催など)に及ばなくとも足りるとされる可能性がある。

すでに欧米諸国を含め、すべての主要国は世界規模での温室効果ガスの排出削減を目的とした国際交渉を長期間行っている。しかし、単に形式的に国際交渉を行っていただけでは十分とされず、炭素国境調整措置の導入の回避に向けて誠実な交渉努力を尽くしたとの実態を示すことが求められる可能性もある。

③ 規制の適用過程において、公正な手続が保証されていたか

先例は、「恣意的な差別」を認定するに当たって、輸入国の基準を満たしたかどうかの判断の基準が具体的に示されず、また判断過程も透明性を欠くなど、基準の適用をめぐる手続の公正さが欠けていたことを判断要素の一つとしている。そして、これらの改善が図られたことを、「恣意的な差別」にあたる適用状況が是正されたことを認める根拠の一つにしている。

したがって、炭素国境調整措置の賦課、特に上記①にかかる具体的な負担の決定に当たっ

ては、輸入国が公正・公平に明確な判断基準に従ったと主張できるような手続が確保されることが重要となる。

(ウ) まとめ

GATT 第 20 条によって炭素国境調整措置の GATT 第 2 条・3 条等不整合性を正当化するためには、まず当該措置が GATT 第 20 条(g)号の示す要件に合致する必要があるが、国内措置と一体の措置として炭素国境調整措置を導入すれば、これらの要件を満たす制度を設計することは可能との見解は多い。

他方、炭素国境調整措置と GATT 第 20 条柱書との整合性を確保する、特に「同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段」とみなされないようにするためには、例えば、輸出国の事情に配慮して負担を調整できるような柔軟性を制度に持たせるなど、制度設計上の注意が必要となる（下記（4）参照）。

(3) PPM 措置であることの考慮

PPM 措置は、輸入製品の物理的特性ではなく、その生産過程に着目して貿易制限を課す点の特徴である。環境保護目的の規制は、製品の生産過程の害悪（例えば汚染物質の排出）を防ぐことを意図し、PPM 措置に当たることが多いといえる。

これまで WTO 上級委員会は、上記 3(2)で詳述した米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケースなどに見られるように、環境保護を理由とした貿易措置について、次のような 2 段階の審査をしてきた。すなわち、まず、GATT 第 2 条、第 3 条、第 11 条等の規定との整合性については、これらの条文を厳密に解釈し、措置をこれらの規定に反するとした上で、次に、それぞれの措置が GATT 第 20 条によって例外的に認められるべきものかどうかについて、加盟国の権利義務を個別具体的に比較衡量して判断する、という手法を採用してきた。これにより、環境保護を目的とした貿易措置を一定の範囲で認めつつ、生産過程において自国と同様の労働基準・人権基準遵守が義務付けられている製品についてのみ輸入を認めることにつながりかねない、PPM 措置の無秩序な拡大を防いできた。

炭素国境調整措置についても、これまでの判断枠組みを前提とすれば、自国における気候変動対策をもとに炭素国境調整措置を導入することは、国境税調整等として認められない可能性があり、その場合は GATT 第 20 条例外に該当するかどうかという判断が鍵となる。そこで、各国がどのような温室効果ガスの排出削減義務を負うかについて国際的な合意がない状況において、第 20 条例外として認められるようにするためには、他国、特に「共通だが差異ある責任」の観点から途上国に対する負担を軽減できる措置をとらなければならない。他方、当然のことながら、一方ではカーボンリーケージ対策としての実効性も確保しなければならない。制度設計にあたっては、各国、特に途上国がどのような排出削減措置をとるかなどを十分に考慮しつつ、この 2 つの要請を満たす方策を見いだす必要がある。

(4) 負担の均衡性・調整算定方式の妥当性に関連する検討要素

現時点では炭素排出量の算定や炭素価格の算定に関する国際的合意が存在しない以上、各種要件、特に GATT 第 20 条柱書（「恣意的差別」）において、炭素国境調整措置における国内負荷と各国輸入品に対する負荷が均衡しているか、そのために措置国が採用した調整算定方式が内容・方法等において妥当か、が問題となりうる。他方、厳密に負荷を均衡させようとするほど、行政措置としての実施可能性・効率性が損なわれ、措置国の負担が高くなると同時に、措置の対象国側の遵守コストも高くなるという問題が生じる。

各国産品間負荷の均衡性を検討するうえでは、以下のような要素が考慮される必要がある。

i. 考慮する炭素排出段階の範囲（バウンダリー）：国内措置と炭素国境調整措置で考慮する段階の平仄は揃っている必要があると思われる。

□ 製造拠点・オンサイトにおける直接排出分（Scope 1）：

□ 間接排出分（Scope 2）：オフサイトで発生させた電力・熱等エネルギーに相当するもの

□ 間接排出分（Scope 3）：Scope 2 以外の、製造の全行程で排出されるものすべてを含む。原料・中間製造物・最終製品による区別を考慮するか、輸送段階を考慮するか等がさらに検討課題であり、広範囲を含めるほど算出方法が複雑化する他、輸送段階を含める場合は輸送工程が長い輸入品にとって当然に不利となる懸念がある。

ii. 他の国内措置の併用：特に国産品に対する負荷軽減措置（排出権取引システムにおける無償割当枠等）を別途講じる場合、国産品にとって二重の保護となり、均衡性の担保はより難しくなる。

iii. 相手国における環境保護目的の措置を考慮するか：考慮するほうが、カーボンリーケージ防止目的に資し、公正でもあり、各国産品の負担に均衡性があると示しやすい。考慮する対象を、明示的な炭素価格措置にとどめるか、より広範囲な環境保護目的の措置（かつ輸入品に負荷を課すもの）まで考慮するかも検討課題となり、後者はより公正だが行政の実施コストが上がる。

iv. 炭素国境調整措置による収入の用途：収入を国内に留保して、不利益を受ける国内事業者に配分する場合は、国内産品に対して二重の補填となりうる。

（5） 現行ルールの限界

個別案件毎に GATT 第 20 条の例外に該当するかどうかを検討し、WTO 整合性を判断する上記の手法をとる結果、どのような措置が WTO 協定上許されるのか、先例から一定の示唆が得られるとはい

え、制度設計段階での予見可能性が欠けるため、紛争が多発する危険がある。気候変動問題に関する紛争は、経済的影響が大きく、各国間で激しく利害が対立し、政治化しやすいことから、このような紛争が WTO 体制に与える影響が懸念される。

したがって、早期に、気候変動交渉においてすべての主要国が参加する、公平かつ実効性のある国際枠組みが構築され、これに基づいて、気候変動対策を理由とした貿易措置の扱い

が、多国間交渉で検討され、何が許されて何が許されないのか、明確な要件が確立されることが望ましい。その方法としては、GATTの条文修正、明確な解釈基準の確定、GATTの条文と抵触した場合に例外として認める旨の義務の免除規定の合意、また実務上の重要性が特に高い問題として、炭素排出量や炭素価格の算定方法に関する合意（上記(4)参照）等などが考えられる。しかし、現実には、すべての主要国が参加する枠組みとして長年の交渉の末に合意され、発効したパリ協定においても、気候変動と貿易措置の関係については特段の規定がなされておらず、両者の関係を明確に規律する国際合意がない状況にどう対処するかという問題は今もなお、残されている。